

地区防災計画制度の創設の経緯並びに その現状及び課題に関する考察 ～東日本大震災の教訓を受けた災害対策基本法の改正を踏まえて～

西澤雅道 前内閣府防災担当（現内閣府規制改革推進室）

筒井智士 前内閣府防災担当（現 NTT 東日本株式会社）

金 思穎 専修大学

概要

2011 年の東日本大震災においては、市町村等行政自体が大きな損害を受けたため、地域コミュニティにおける相互の助け合いである共助が重要な役割を果たした。このような共助の防災活動を促進する観点から、2013 年の災害対策基本法改正において、地域住民及び事業者による自発的な防災活動計画である「地区防災計画制度」が創設された。本稿では、この「地区防災計画制度」創設の経緯並びに同制度の現状及び課題について考察を行う。

1. はじめに

1.1 背景

1995 年の阪神・淡路大震災では、地震に伴う家屋の倒壊や火災によって亡くなった人が多かったが、大規模広域災害であるため、行政が全ての被災者を救出することが難しく（公助の限界）、共助の重要性が主張されるようになった。その後、2011 年の東日本大震災では、地震や津波によって、市町村自体が被災してしまい、行政が被災者を助けることが難しい地域も多かった（公助の限界）。そのような中で、地域コミュニティでは、生き残った地域住民等が助け合ってその危機を乗り越えた。

このような例を踏まえ、地域コミュニティにおける共助による防災活動を促進し、地域防災力¹の向上を図るために、2013 年 6 月「災害対策基本法」を改正し、地域住民及び事業者²による地域コミュニティにおける自発的な防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が創設された。そして、2014 年 3 月には、地区居住者等向けに内閣府から「地区防災計画ガイドライン」が公表され、同年 4 月から同制度が施行されている。

現在、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害の発生が懸念される中で、「地区防災計画制度」は、地域防災力を向上させる手段として不可欠なものとなりつつある。

¹ 地域防災力については、矢守（2011）188 頁、鍵屋（2005）3 頁、田中（2007）227 頁以下参照。

² 災害対策基本法の「地区防災計画制度」に関する条項では、地区居住者及び事業者（地区居住者等）という用語を使用しているが、本稿では、便宜上、これらについて、地域住民等、地域住民及び事業者という用語を使用している。

1.2 先行研究

関連する先行研究としては、伝統的な災害対策法制の全体像について生田編（2010）、武田（2011）等があるが、前者は東日本大震災発生前の、後者は東日本大震災発生直後のものであり、東日本大震災での地域コミュニティにおける共助に基づく防災活動については、ほとんど触れられていない。また、下山（2010）は、共助に関する防災法制の課題について整理しているが、東日本大震災発生前の課題を整理したものである。

東日本大震災後を受けたものとしては、生田（2013b）、武田（2012）等があるが、2013年の「災害対策基本法」の改正前のものであり、地域コミュニティの共助からの分析は、ほとんど行われていない³。

2013年の「災害対策基本法」の改正について述べたものとしては、小宮（2013）、志田（2013）、内閣府（2013）等があるが、あくまでも法改正全般を扱うものである。また、生田（2013a）139頁では、地区防災計画の例について書かれているが、「地区防災計画ガイドライン」が公表される前のものである。佐々木（2014）は、「地区防災計画制度」を復興まちづくり・防災まちづくりに活用する考え方について、他の改正事項と絡めて説明しているが、テーマの関係から、同制度創設の経緯等については、あまり触れられていない。

「地区防災計画制度」創設からの経緯を踏まえた分析としては、地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化の関係について、ソーシャル・キャピタル的な観点から分析を行った守・西澤・筒井・金（2014）、西澤（2014a）、法律学の観点から分析を行った井上・西澤・筒井（2014）、西澤・筒井（2014c）、「地区防災計画ガイドライン」のテキスト・解説である西澤・筒井（2014a）、同（2014e）、同（2014g）、情報通信の観点から分析を加えた西澤・筒井・金（2014）、西澤・筒井（2014d）、NPOやボランティアによる共助を踏まえた分析を行った西澤・筒井（2014b）、防災白書に関する解説を行った金（2014）、西澤・筒井（2014f）、「地区防災計画制度」に基づく防災活動と中国の地域コミュニティである「社区」の防災活動を比較した金（2015）、BCPとの関係も踏まえた西澤（2014b）等がある⁴。

1.3 本稿の狙い

従来は、災害発生時の地域コミュニティでの相互の助け合いである共助による支援活動⁵に関する法制的な観点からの分析は、ほとんど行われていないが、「地区防災計画制度」創設以後に、多様な観点からの分析が試みられている。

そこで、本稿では、西澤・筒井（2014c）を深める形で、「地区防災計画制度」の創設の経

³ 2012年の同法改正については、伊藤（2012）参照。

⁴ 共助について、三浦・西澤・筒井（2013）参照。地区防災計画と類似するBCPやDCPについて整理した丸谷（2013）も参照。

⁵ 災害時の共助の概念については議論のあるところであるが、本稿では、発災直後等において、地域コミュニティの住民等が主体的に相互に助け合うことであると解する。共助の概念については、下山（2010）226頁、井上・西澤・筒井（2014）39頁、金（2015）等参照。

緯、特に法制化からその運用までを整理するとともに、同制度の施行後の現状と課題について検討を行う。なお、本稿における意見・分析は、著者の私見である。

2. 大規模広域災害と災害対策基本法の改正

2.1 災害対策基本法の制定等

災害対策法制については、①被災者救助の仕組みが1947年の「災害救助法」を契機に創設された時期、②伊勢湾台風の教訓を踏まえ、1961年に「災害対策基本法」が制定された時期、③1976年の駿河湾地震説（東海地震説）の発表を契機として、1978年に「大規模地震対策特別措置法」等が制定された時期、④1995年の阪神・淡路大震災を契機として、1998年に「被災者生活再建支援法」が成立した時期に分けられる⁶。

①～③の時期は、行政の「公助」に頼るという考え方が中心であり、「災害対策基本法」でも、行政の責務が最初に強く打ち出されている⁷。同法に規定された防災計画では、国レベルの総合的かつ長期的な計画である防災基本計画、地方レベルの都道府県及び市町村の地域防災計画等が規定されており、行政の各レベルで防災活動が実施される仕組みである⁸。

④の時期以降の地域コミュニティにおける共助の動きの拡大を受けて、共助に関する規定が災害対策基本法に盛り込まれた（下図参照）。以下、阪神・淡路大震災及び東日本大震災での地域コミュニティにおける共助の動きの拡大について触れておきたい。

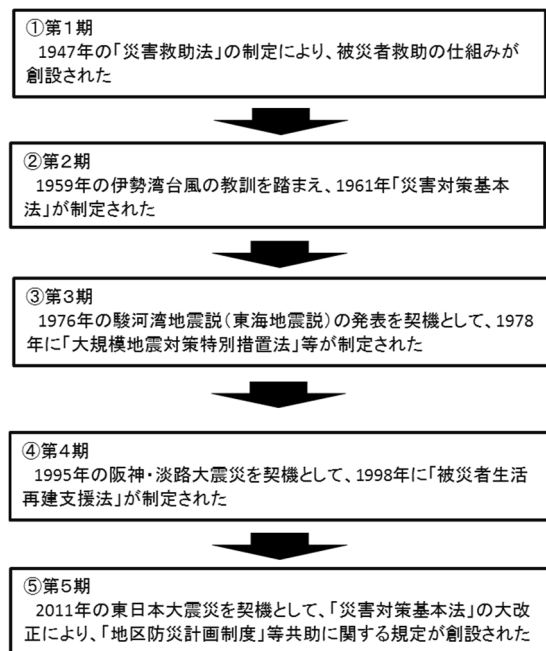


図 災害対策法制の整備の流れ（著者作成）

⁶ 大矢根・浦野・田中・吉井編（2007）56頁以下、吉井（1996）127頁以下参照。

⁷ 同法第3条～第5条参照。

⁸ 同法第3章参照。

2.2 阪神・淡路大震災での共助の動きの拡大

1995年の阪神・淡路大震災では、倒壊した家屋による圧死や火災による焼死が多く、倒壊した家屋から救出された人の約8割が、地域コミュニティの人々によって救出された⁹。これは、消防等が、閉じ込められた人の救出と消火活動を同時に実施する必要に迫られ、対応能力が限界をむかえたためである（公助の限界）。

このような教訓を踏まえ、大規模災害発生時には、地域コミュニティの共助による防災活動の重要性が指摘されるようになり¹⁰、これを契機として、例えば、神戸市では、地域コミュニティの防災活動と福祉活動を組み合わせた防災福祉コミュニティ事業を開始した¹¹。また、都市づくりの関係者も防災という観点を重要視するようになった¹²。

2.3 東日本大震災での共助の動きの拡大

2011年の東日本大震災では、地震や津波によって多くの死者・行方不明者が発生した。そして、岩手県大槌町において、町長をはじめとする町の幹部や職員が津波によって多数死亡し、行政機能が麻痺したように公助の限界がみられた。

このような状況において、岩手県釜石市において、小学校や中学校の児童や生徒が高齢者を介助しながら避難を行ったり、児童や生徒の行動の影響を受けて、地域コミュニティの人々が一緒に避難したように、共助による活動が重要な役割を果たした¹³。

また、地域コミュニティにおいて、①倒壊した自宅から共助によって救出されたり、②助け合って避難を行ったり、③助け合って避難所の運営を行ったり、④助け合って在宅避難を行った例がみられた¹⁴。

3. 地区防災計画制度の創設

このような地域コミュニティにおける共助の動きを受け、災害対策基本法の改正が行われた。阪神・淡路大震災での教訓を踏まえ、1995年改正でボランティアに関する規定が追加され、また、東日本大震災での教訓を踏まえ、2012年改正で、教訓伝承、防災教育の強化等に関する規定¹⁵等が盛り込まれた。

しかし、共助の促進の観点からは、多くの課題が残されたため、その後の「地区防災計画

⁹ 河田（1997）参照。

¹⁰ 内閣府（2010）1頁～、同（2014a）4～5頁参照。また、矢守・吉川・網代（2005）17頁以下は、このような前提の下で地域住民が災害対処に関する合意を形成する手段として、防災ゲーム「クロスロード」を紹介している。

¹¹ 内閣府（2014a）28頁、同（2013）32頁、内閣府（2014b）別冊14頁参照。

¹² 立木（2007）参照。室崎（2005）では、防災に強い都市づくりの課題について述べる中でコミュニティレベルでの防災計画づくりを推奨し、「地区防災計画制度」の法制化やガイドライン作成に強い影響を与えた

¹³ 内閣府（2014a）6頁参照。

¹⁴ 内閣府（2014a）7頁参照。

¹⁵ 同法第7条及び第46条。

制度」の創設を含む 2013 年改正につながった。以下では、「地区防災計画制度」に関する関係有識者会議、国会、関係府省等における議論について整理する。

3.1 「災害対策法制研究会」・「防災対策推進検討会議」を受けた法制化の検討

「地区防災計画制度」に関する代表的な議論を行った有識者会議としては、「災害対策法制のあり方に関する研究会」（座長：林春男京都大学教授）及び「防災対策推進検討会議」（座長：内閣官房長官）がある。

前者は、災害対策法制のあり方を検討するため、2011 年 9 月～12 月に開催された。

「地区防災計画制度」に賛成の立場から、①住民主体の地区防災計画の策定等に関して、自主防災組織の業務として、地区防災計画を法定化すべきとする意見、②援護者対策等地区でしか解決できないようなことは、地区に委ねるべきとする意見、③河川流域の協議会を例に、行政と地域住民が、連携して地域の防災に取り組む重要性を指摘する意見、④対象地区には、広いものから狭いものまで含まれるという意見等があった。一方、反対の立場からは、⑤都市部等には町内会や自治会に入っていない者が多く、地区防災計画を作成する自主防災組織がづくりにくいとか、住民主体の地区防災計画は難しく、地区防災計画を法定してしまうと活動がやりにくいという意見があった¹⁶。

前者の議論を引き継いだ後者は、東日本大震災の教訓を総括し、防災対策の充実・強化を図るため、2011 年 10 月～2012 年 7 月に中央防災会議専門調査会として開催された。

同制度に賛成の立場からは、①地域に根差した計画づくりに住民が関わっていくのはいい取組であり、地域の防災力を高めていく具体的な手段として意味がある等の意見があった。一方、反対の立場からは、②制度として位置付けて全国的に展開するのは、現実的でなく、都市部では難しく、制度として位置付けて全国で進めると、その担い手に過剰な負担がかかる等の意見があった¹⁷。

そして、2012 年 7 月の中央防災会議（2012）では、「コミュニティレベルで防災活動に関する認識の共有や様々な主体の協働の推進を図るため、ボトムアップ型の防災計画の制度化を図り、可能な地域で活用を図るべきである。」¹⁸とされた。

これを踏まえ、災害対策基本法の改正が行われた。モデルとなったのは、自主防災組織の取組のほか¹⁹、①地域の防災活動と福祉活動を組み合わせた神戸市の「防災福祉コミュニティ」²⁰、②京都市の「身近な地域の市民防災行動計画」²¹、③東京駅周辺の事業者が中心とな

¹⁶ 同研究会議事概要参照。

¹⁷ 同会議議事概要参照。

¹⁸ 中央防災会議（2012）31 頁参照。

¹⁹ 消防庁（2011）158 頁以下参照。

²⁰ 内閣府（2014a）28 頁、内閣府（2014b）別冊 14～15 頁、内閣府（2013）32 頁、神戸市（2010）参照。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、神戸市内全域 191 地区で結成されており、平常時の福祉的活動とともに、災害時も活動できる組織である。

²¹ 内閣府（2014a）27 頁、内閣府（2014b）別冊 10～11 頁、内閣府（2013）33 頁、京都市消防局

り、帰宅困難者対策を行っている「東京駅周辺防災隣組」の事例等である²²。

制度の創設に当たっては、計画の作成主体の在り方が論点となった。具体的には、①自主防災組織の高齢化や形骸化等を踏まえ、計画の作成主体を事業者と捉える考え方と②地域住民や自主防災組織を中心に捉える考え方があった。①は主に都市部を想定し、②は主に地方を想定した考え方であったが、最終的には、各地区の特性を活かし、多様な活動計画を推進する観点から、計画の作成主体を地域住民及び事業者とすることになった²³。

また、①従来の自主防災組織による計画や②都市再生安全確保計画との関係も問題になった。この点、①については、従来法律的な位置付けもなく個々の地区でバラバラに作成されていた自主防災組織の防災計画を市町村の地域防災計画に位置付けることによって地域コミュニティ全体の防災力の向上が期待できると整理された。また、②については、都市再生安全確保計画が、都市の帰宅困難者対策のため、行政と大規模事業者が中心となって作成する計画であるのに対して、地区防災計画は、地域防災力向上のため、地域コミュニティの住民や事業者が作成する計画であり、その性格が大きく異なると整理された。

3.2 国会での議論

国会での審議についてみると、委員から地区防災計画と地域防災計画の関係について質問があり、政府からは、地区防災計画の規定を活用して、住民からのボトムアップで、(地方)議会と一体となるような環境をしっかりとつくっていく旨の説明があった²⁴。また、委員から地区防災計画の運用の在り方についても質問があり、政府からは、ガイドライン作成、モデル地区設定によって、地区防災計画制度を広めていく旨の説明があった。さらに、委員からは、ガイドラインをつくって、模範解答のような地区防災計画をつくると、全国で同じようなものがつくられるので、マニュアルだけでなく、専門家の雇用、教育、地域にあった計画を作成することが重要である旨の指摘があった²⁵。そして、同日の同委員会の附帯決議では、地区防災計画について、地域の災害危険を自治体との共通認識とし、現実的な防災対策を共同して進めることができるようにする旨の記述が盛り込まれた。

参議院災害対策特別委員会では、委員から、地区防災計画を作る上での国のサポートにつ

(2010) 参照。京都市では、市内全域で自主防災組織が結成され、町内会単位の「自主防災部」、「自主防災部」を小学校区単位で束ねた「自主防災会」が組織されている。自主防災部では、町内版防災計画である「身近な地域の市民防災行動計画」が作成されている。

²² 東京駅周辺防災隣組(2012)、内閣府(2014a) 32頁、内閣府(2014b) 別冊19~20頁参照。2004年に設立し、千代田区より帰宅困難者対策地域協力会として指定され、区と連携した帰宅困難者避難訓練の実施、まちの防災・防犯機能の向上等に取り組んでいる。また、発災時の活動ルールを定めて、千代田区地域防災計画にも盛り込まれている。

²³ 原田(2013)、佐々木(2014)、西澤・筒井(2014c) 参照。なお、内閣府の検討段階では、佐々木晶二災害対策法制企画室長(大臣官房審議官)が都市計画的な考え方を背景に①説を、原田保夫政策統括官(現復興庁事務次官)や消防庁関係者が②説をとり、内閣府法制局での審査を経て、計画提案制度が導入されるに至り、最終的に①及び②の折衷的な考え方になったといわれている。

²⁴ 衆議院災害対策特別委員会5月10日議事録第5号53頁以下参照。

²⁵ 同5月23日議事録第9号85頁以下参照。

いて質問があり、政府からは、地区防災計画に関するガイドラインの作成、モデル地区の設定等により、地区防災計画の普及、定着に取り組む旨の説明があった²⁶。

また、参考人質疑では、委員からの災害時要援護者の避難に関する質問に対して、室崎益輝公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長から、地区防災計画は、地元の発意で作ることになっているが、そのプロセスの中で、コミュニティ単位で、誰が誰を一緒に逃がすのか等を具体的に考え、(住民が)リアリティーのある問題として受け止めれば(制度が)進むが、それを単に、コミュニティに押し付けてはいけないので、行政が上手に後押しをすることが重要である旨の指摘があった。さらに、委員からは、地区防災計画は、自助の精神を、住民参加型の自発的な行動計画として位置付けるのは意義があるが、自助を強調し過ぎると、自助の限界を早い段階で露呈してしまうとの指摘があった。これに対して、室崎副理事長は、自助、公助及び共助の関係は、どちらが重要かは大切ではなく、それぞれが自分の持てる力を全て発揮して責任を果たすことが重要であり、大災害では、自助と公助の足りないところを共助とか互助等ボランティアケアやコミュニティケアで補っていくことや、人間としての助け合いをうまく組み合わせることが重要である旨指摘した²⁷。そして、衆議院と同旨の附帯決議が付され可決された²⁸。

3.3 地区防災計画制度の概要

地域住民及び事業者の共助による防災活動を促進し、地域防災力を向上させる観点から創設されたのが同制度である。

同制度は、地域住民及び事業者が行政と連携して共同して行う防災活動に関する計画であり、同計画が市町村地域防災計画に盛り込まれることによって、市町村地域防災計画に基づく市町村の防災活動と地区防災計画に基づく地域コミュニティの防災活動が連携し、地域防災力の向上を図る仕組みになっている。

具体的には、地区防災計画の内容としては、計画の対象範囲、活動体制、防災訓練、物資及び資材の備蓄、相互の支援等各地区の特性に応じて地区居住者等によって行われる防災活動が想定されている。

同制度の最大の特徴は、地域住民等が、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを計画提案できることとしたことである。これは、共助に基づく自発的な防災活動を促進し、各地区の特性に応じた実効性のある計画を定めるため、地域住民等が、ボトムアップ型で、計画作成段階から参加できるようにしたものである。そのため、計画提案が行われた場合には、市町村防災会議は、地域住民等の発意を積極的に受け止め、

²⁶ 参議院災害対策特別委員 5 月 31 日議事録第 4 号 45 頁以下参照

²⁷ 同 6 月 7 日議事録第 5 号 14 頁以下参照。

²⁸ 同 6 月 12 日議事録第 6 号参照。なお、関係する国会の審議については、金（2015）参照。

その自発的な防災活動を最大限尊重することが期待されている²⁹。

4. 地区防災計画制度の現状と課題

「地区防災計画制度」は 2014 年 4 月に施行され³⁰、それに先立って 3 月には、内閣府から地域住民等向けの「地区防災計画ガイドライン」が公表された。また、6 月には「平成 26 年版防災白書」で、「地区防災計画制度」を活用した地域防災力の強化が特集された。以下では、これらについて紹介しつつ、同制度の現状と課題についてまとめる³¹。

4.1 地区防災計画ガイドライン

「地区防災計画ガイドライン」では、「地区防災計画制度」の特徴を①地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画、②地区の特性に応じた計画、③継続的に地域防災力を向上させる計画であるとしている³²。

つまり、地区の特性に応じて、自由な内容で計画を作成することができ、過去の災害事例を踏まえ、想定災害について検討を行い、活動主体の目的やレベルにあわせて、地区の特性に応じた項目を計画に盛り込むことが重要になる。

地区防災計画を作成する目的は、地域防災力を高めて、地域コミュニティを維持・活性化することであり、そのために、地区住民等が協力して活動体制を構築し、「災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか」等について規定することが重要になる。

また、市町村等と連携して、毎年訓練を行うことが重要であり、その結果について検証を行い、PDCA サイクルに従って活動や計画を改善することが重要である。

4.2 平成 26 年版防災白書

「平成 26 年版防災白書」の特集では、共助に焦点をあてて、地域防災力強化の方向性について、以下のように整理している。

東日本大震災等のような大規模広域災害³³時には、行政自身が被災して機能が麻痺する場合があります、今後、そのような事態における被害を少なくするためには、地域コミュニティに

²⁹ 災害対策法制研究会（2013）15 頁、災害対策基本法の運用に関する 2013 年 3 月 24 日課長通知及び 2014 年 6 月 21 日課長通知参照。

³⁰ 本稿では詳述しないが、2013 年 12 月に議員立法で成立した「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」では、市町村は、地区防災計画を定めた地区に、地区居住者等の参加の下、地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画を定めることになった。

³¹ 内閣府（2014a）及び同（2014b）参照。

³² ガイドライン作成時には、米国のタイムライン事前行動計画、中国の四川大地震を踏まえた社区における防災活動等についても調査が行われた。内閣府（2014b）33、46 頁、守・西澤・筒井・金（2014）、金（2015）参照。

³³ 本稿でいう「災害」とは、自然現象に起因する自然災害のほかに、人為的な原因による人災を含んだ概念である（同法第 2 条第 1 項）。また、「大規模広域災害」とは、災害対策基本法上の「緊急災害対策本部」が設置されるような「著しく異常かつ激甚な非常災害」（同法第 28 条の 2）を指している。

における自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。

地域コミュニティにおける地域活動と防災活動の関係は深く、地域活動の活性化が防災活動の活発化につながり、それが地域防災力の強化にもつながる。

事業者の防災に関する地域コミュニティとの協力関係も進展しており、事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながっていく。

そして、地域防災力を向上させるためには、「地区防災計画制度」を普及させていく必要があり、発災時に、地域住民等が、地区防災計画を活用して、行政と連携して、効果的な防災活動を実施することが重要である。また、防災活動が、地域コミュニティにおける住民の生活や事業者の活動等の維持・活性化につながるとされており、同制度が、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する。

4.3 地区防災計画モデル事業と今後の課題

現在、「地区防災計画制度」に関する多様な取組が、全国で実施されており、内閣府では、このような動きを推進する観点から、2014年10月より、モデル事業を実施している。

具体的には、各地区における地域特性、社会特性、過去の災害対応、想定災害、市町村との連携の状況、計画作成に向けた準備状況等を総合的に勘案し、対象地区を選定しており、2014年度は15地区を選んでいる³⁴。そして、内閣府では、①地区防災計画の作成、計画に基づく訓練等に対する専門家等による助言、②地区防災計画の作成過程に関する事例集の作成、事例発表会の開催等により、各地区の事例を全国に紹介している。

今後、このようなモデル事業を通じて、全国に同制度を普及させることが重要になるが、その際には、単に計画の有無や計画の精巧さを競うのではなく、内閣府(2014b)の地区防災計画の特徴としてあげられているような、①地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画、②地区の特性に応じた計画、③継続的に地域防災力を向上させる計画という要件について、十分に配慮した上で、各地区の状況を分析することが重要になると考える。

また、内閣府(2014a)では、地域コミュニティにおいて、①人的なネットワーク、②お互い様の意識(規範・互酬性)、③相互の信頼関係等が構築されている場合には、共助による活動が盛んであり、防災や復興にも良い影響があると指摘しているが、その説明に当たって、①～③のような要素を中心に社会的な効率性を高めるものであるとされるソーシャル・キャピタル³⁵という概念を使用している。このソーシャル・キャピタルは、「地区防災計画制

³⁴ 対象地区は、①岩手県大槌町安渡地区、②福島県桑折町半田地区、③神奈川県横須賀市よこすか海辺ニュータウンソフィアステイシア自主防災会、④新潟県燕市箕ヶ島地区、⑤石川県加賀市三木地区まちづくり推進協議会(三木地区自主防災会)、⑥長野県長野市長野市長沼地区、⑦長野県下諏訪町第1区、⑧長野県下諏訪町第2区、⑨静岡県静岡市葵区上足洗3丁目地区、⑩静岡県富士市富士駅南地区、⑪愛知県名古屋千種区大和学区連絡協議会、⑫愛知県美浜町布土区(時志区も含む布土小学校学区)、⑬三重県津市香良洲町、⑭香川県高松市二番丁地区コミュニティ協議会、⑮宮崎県えびの市上大河平地区である。

³⁵ ソーシャル・キャピタルについてはColeman(1990)、Putnam(1993)参照。また、その定義に関する整理として、山内・田中・奥山編(2011)序章参照。防災とソーシャル・キャピタルの関係について川

度」の性質を説明する上で、極めて適していると考ええる。

さらに、内閣府（2014a）では、防災活動と地域活動との関係は極めて深く、地域活動を通じてソーシャル・キャピタルを促進し、日頃の地域コミュニティにおける良好な関係を維持することが、いざというときに地域コミュニティにおいて効果的な防災活動を実施することにつながるとしているほか、防災活動をきっかけに地域活動を通じたソーシャル・キャピタルが活発化し、地域コミュニティの良好な関係を構築することについても触れている。このような点を踏まえるならば、地域コミュニティにおける防災活動と地域活動、防災活動とソーシャル・キャピタルは、相互に高め合うポジティブフィードバックな関係にあると思われ、「地区防災計画制度」に基づく活動が、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの維持・活性化、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくり、事前復興³⁶等にもつながっていく可能性があると考え³⁷。

<謝辞>

本稿の査読を御担当いただきました国土交通省国土交通政策研究所の先生方、内閣府経済社会総合研究所の講座で御指導をいただきました山内直人先生（大阪大学教授）、地区防災計画学会の室崎益輝先生（神戸大学名誉教授）、矢守克也先生（京都大学教授）、田中重好先生（名古屋大学教授）、大矢根淳先生（専修大学教授）、小出治先生（東京大学教授）、鍵屋一先生（板橋区議会事務局長）、田中行男先生（関西情報センター専務理事）をはじめとする関係者の皆様には、多様な御示唆をいただきました。ここに記して御礼申し上げます。

参考文献

- ・生田長人（2013a）『防災法』信山社
- ・生田長人（2013b）「災害対策基本法制の抱える主要課題とその検討の視点」『自治研究』第89巻第1号
- ・生田長人編（2010）『防災の法と仕組み』（東信堂）
- ・伊藤光明（2012）「東日本大震災の教訓・課題を踏まえた災害対策法制の見直し」『時の法令』1918号
- ・井上禎男・西澤雅道・筒井智士（2014）「東日本大震災後の「共助」をめぐる法制度設計

脇（2013）参照。

³⁶ 事前復興については、阪神・淡路大震災を踏まえて提唱された「事前復興都市計画」の考え方が有名であるが、本稿では、その考え方も踏まえつつ、ソフトの部分を重視して、災害が起こる前に、地域コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルを豊かにして、災害について話し合いをする習慣を作っておくことによって、災害後の暮らしの再建をコミュニティの助け合いや譲り合いによって迅速化することであると解する。大矢根・浦野・田中・吉井（2007）154頁以下、金（2015）参照。

³⁷ 大矢根（2010）では、まちづくりに、事前復興、結果防災、レジリエンス等の概念を盛り込む重要性を指摘している。また、加藤（2011）247頁以下では、防災だけでは地域コミュニティの活性化の推進力とはならないことを踏まえ、結果として防災性が向上するという、防災を意識しないで防災が進むまちづくりの必要性を指摘している。

の意義」『福岡大学論叢』第 59 巻第 1 号

- ・大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明（2007）『災害社会学入門』（弘文堂）
- ・大矢根淳（2012）「地域防災活動におけるレジリエンス」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』第 3 号
- ・鍵屋一（2005）『地域防災力強化宣言』（ぎょうせい）
- ・加藤孝明監修（2011）『時代の潮流を見据えた防災まちづくりのあり方に関する研究』都市防災美化協会
- ・河田恵昭（1997）「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』16 巻 1 号
- ・川脇康生（2013）「ソーシャル・キャピタルと防災」山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO 白書 2013』（大阪大学 NPO 研究情報センター）第 20 章所収
- ・京都市消防局（2010）『自主防災組織防災活動事例集』
- ・金思穎（2015）「日中の地域コミュニティにおける共助による防災活動に関する考察—日本の「地区防災計画制度」に基づく防災活動と中国の「社区」の防災活動の比較を通じて—」『地区防災計画学会誌』第 3 号
- ・金思穎（2014）「防災活動を支えるソフトパワー」『地区防災計画学会誌』第 1 号
- ・神戸市（2010）『神戸市防災福祉コミュニティ』
- ・小宮大一郎（2013）「災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要」『自治体法務研究』2013 年秋号
- ・佐々木晶二（2014）「東日本大震災の復興事業の 3 つの再検証ポイント」『復興』第 5 巻第 3 号
- ・災害対策法制研究会（2013）『災害対策基本法改正ガイドブック』
- ・志田文毅（2013）「東日本大震災を教訓とした災害対策関連法制の見直し第 2 弾について」『地方財政』2013 年 8 月号
- ・下山憲治（2010）「防災法制の展開と今後の法的課題」前出生田編第 6 章所収
- ・消防庁（2011）『自主防災組織の手引き（改訂版）』
- ・武田文男（2012）「災害対策基本法の見直しと今後の課題」『自治研究』第 88 巻第 12 号
- ・武田文男（2011）「災害・防災関連法規」『災害対策全書 1』（ぎょうせい）第 3 章所収
- ・立木茂雄（2007）「ソーシャル・キャピタルと地域づくり」『都市政策』第 127 号
- ・田中重好（2007）『共同性の地域社会学 - 祭り・雪処理・交通・災害 -』（ハーベスト社）
- ・中央防災会議（2012）『防災対策推進検討会議最終報告』
- ・東京駅周辺防災隣組（2012）『東京駅周辺防災隣組ルールブック（平成 24 年版）』
- ・内閣府（2014a）『平成 26 年版防災白書』
- ・内閣府（2014b）『地区防災計画ガイドライン』
- ・内閣府（2013）『平成 25 年版防災白書』
- ・内閣府（2010）『平成 22 年版防災白書』

- ・西澤雅道（2014a）「平成 26 年版防災白書の概要 ～ソーシャル・キャピタルと地域防災力の強化～」『日本 NPO 学会ニューズレター』第 61 号
- ・西澤雅道（2014 b）「地区防災計画で地域活性化 企業の BCP を地区防災計画に生かす」『リスク対策.com』（新建新聞社）第 43 号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014a）『地区防災計画制度入門』（NTT 出版）
- ・西澤雅道・筒井智士（2014b）「東日本大震災における共助による支援活動に関する考察」『PRI Review』（国土交通政策研究所）第 53 号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014c）「地区防災計画制度の法制化とその課題に関する考察」『地区防災計画学会誌』第 1 号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014d）「東日本大震災を踏まえた地域コミュニティ及び企業における防災計画～ICT を活用した地区防災計画(CDMP)～」『第 31 回情報通信学会大会予稿』
- ・西澤雅道・筒井智士（2014e）「地区防災計画ガイドラインについて」『広報ぼうさい』（内閣府）第 75 号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014f）「平成 26 年版防災白書の概要」『広報ぼうさい』（内閣府）第 76 号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014g）「地区防災計画の概要について」『災害情報学会ニューズレター』57 号
- ・西澤雅道・筒井智士・金思穎（2014）「地区防災計画制度と ICT の在り方に関する考察」『情報通信学会誌』第 32 巻第 2 号
- ・原田保夫（2013）「災害対策法制について」東北大学講演録・講演資料
- ・丸谷浩明（2013）「事業継続計画（BCP）と防災計画・DCP との関係の考察」『PRI Review』（国土交通政策研究所）第 49 号
- ・三浦光一郎・西澤雅道・筒井智士（2013）「共助による支援活動」『広報ぼうさい』（内閣府）第 73 号
- ・室崎益輝（2005）「防災都市づくりの 5 つの課題」『ひょうご経済』第 85 号
- ・守茂昭・西澤雅道・筒井智士・金思穎（2014）「東日本大震災を受けた地区防災計画制度の創設に関する考察」『地域安全学会梗概集』No.34
- ・山内直人・田中敬文・奥山尚子編（2011）『ソーシャル・キャピタルの実証分析』（大阪大学 NPO 研究情報センター）
- ・矢守克也（2011）「概説「地域防災力」とは」『災害対策全書 4』（ぎょうせい）所収
- ・矢守克也・吉川肇子・網代剛（2005）『防災ゲームで学ぶリスク・コミュニケーションークロスロードへの招待』ナカニシヤ出版
- ・吉井博明（1996）『都市防災』（講談社）
- ・Coleman, James S（1990） Foundations of Social Theory, Harvard University Press
- ・Putnam, Robert D（1993） Making Democracy Work, Princeton University Press